

### Können Wahllokale zur Bundestagswahl am 22. September 2013 als Eintragungsräume für das Volksbegehren "Hochschulen erhalten" genutzt werden?

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2013). Können Wahllokale zur Bundestagswahl am 22. September 2013 als Eintragungsräume für das Volksbegehren "Hochschulen erhalten" genutzt werden? (Wahlperiode Brandenburg, 5/75). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50793-1>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

**Können Wahllokale zur Bundestagswahl am 22. September 2013 als Eintragungsräume für das Volksbegehren „Hochschulen erhalten“ genutzt werden?**

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 14. August 2013

---

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

I.	Aufgabenstellung.....	2
II.	Stellungnahme .....	3
1.	Das maßgebende Landesrecht.....	3
2.	Das Bundesrecht .....	5
3.	Zwischenergebnis .....	7
4.	Steht § 32 BWahlG der Einrichtung von Eintragungsräumen zwingend entgegen? .....	8
5.	Beantwortung der Fragen .....	11

### I. Aufgabenstellung

Seit dem 10. April 2013 läuft die Eintragsfrist für das Volksbegehren „Hochschulen erhalten“.<sup>1</sup> Die Frist endet am 9. Oktober 2013. In diese Zeit fällt der Wahltag zur Bundestagswahl 2013 am 22. September 2013.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund wurde der Parlamentarische Beratungsdienst um einen Kurzvermerk zu der Frage gebeten, ob die Abstimmungsräume für die Bundestagswahl als Eintragungsräume für das Volksbegehren genutzt werden können und wie dies ggf. zu erreichen wäre. Im Einzelnen sollen folgende Fragen beantwortet werden:

1. Ist es rechtlich möglich, die Wahllokale am Tag der Bundestagswahl gleichzeitig als Amtsräume für die Eintragung in die Listen zum Volksbegehren „Hochschulen erhalten“ zu nutzen?
2. Welche Maßnahmen oder Anträge müssten die Initiatoren des Volksbegehrens einleiten bzw. bei wem stellen, um die Eintragungslisten in den Wahllokalen auslegen zu dürfen?

---

<sup>1</sup> Näheres zum Inhalt und den Hintergründen dieses Volksbegehrens kann unter folgendem Link abgerufen werden:  
<http://www.hochschulen-erhalten.de/>.

<sup>2</sup> Auf diesen Tag hat der Bundespräsident den Wahltag mit Anordnung vom 8. Februar 2013 festgesetzt (BGBl. I S. 165).

3. In welcher Art und Weise könnten die Initiatoren im Vorfeld der Bundestagswahl auf die gleichzeitig bestehende Eintragungsmöglichkeit aufmerksam machen?
4. Ist die Unterschriftensammlung oder Verteilung der brieflichen Abstimmungsunterlagen für das Volksbegehren vor dem Gebäude mit dem Wahlraum oder in dessen Nähe möglich und was muss beachtet werden?

## **II. Stellungnahme**

Bevor auf die einzelnen Fragen eingegangen wird, soll zunächst sowohl die landesrechtliche als auch die bundesrechtliche Rechtslage skizziert werden.

### **1. Das maßgebende Landesrecht**

Für die hier relevanten Fragen sind zunächst die Art. 76 und 77 LV maßgebend. Dort sind die grundsätzlichen Modalitäten zu Volksinitiativen und Volksbegehren normiert. Insbesondere ist vorgesehen, dass für Volksbegehren eine Eintragsfrist von sechs Monaten gilt und ein Quorum von 80.000 Unterschriften erforderlich ist (Art. 77 Abs. 3 Satz 1 LV).<sup>3</sup> Nach Art. 22 Abs. 2 LV hat jeder Bürger Brandenburgs ab Vollendung des 16. Lebensjahres das Recht auf Teilnahme an Volksinitiativen und Volksbegehren.

Das einfache Landesrecht konkretisiert diese Rahmenvorgaben der Landesverfassung wie folgt:

Die „Unterstützung“ des Volksbegehrens erfolgt gem. § 15 Abs. 1 VAGBbg<sup>4</sup> durch Unterschrift in amtlichen Eintragungslisten (oder durch Übersendung entsprechender unterschriebener Eintragungsscheine). Nach § 16 VAGBbg sind bei einem Volksbegehren, d. h. im Rahmen der „2. Stufe“, diejenigen Personen eintragungsberechtigt, die zur Landtagswahl wahlberechtigt sind. Nach § 5 Abs. 1 LWG<sup>5</sup> sind dies alle Bürger ab Vollendung des 16. Lebensjahres, die wenigstens seit einem Monat im Land Brandenburg ihren ständigen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben. Maßgeblicher Stichtag ist der letzte Tag der

---

<sup>3</sup> Ausnahme: Volksbegehren zur Auflösung des Landtages erfordern ein Quorum von 200.000 Unterschriften.

<sup>4</sup> Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz - VAGBbg) vom 14. April 1993 (GVBl. I S.94), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Februar 2012 (GVBl. I Nr. 9).

<sup>5</sup> Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg (Brandenburgisches Landeswahlgesetz - BbgLWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2004 (GVBl. I S.30), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2013 (GVBl. I Nr. 19).

Eintragsfrist (§ 16 VAGBbg), was bedeutet, dass theoretisch Personen, die bis zum Ende des fünften Monats der Eintragsperiode nach Brandenburg ziehen, noch eintragungsberechtigt sind.

Nach § 17 Abs. 1 VAGBbg sind die Eintragungen in amtlichen Eintragslisten in Amtsräumen der Abstimmungsbehörde vorzunehmen. Abstimmungsbehörde ist der Bürgermeister einer amtsfreien Gemeinde, der Amtsdirektor oder der Oberbürgermeister (§ 3 Abs. 2 VAGBbg). Ferner können die Eintragungen vor ehrenamtlichen Bürgermeistern, Notaren oder bei sonstigen zur Beglaubigung ermächtigten Stellen vorgenommen werden (§ 17 Abs. 1 Satz 2 VAGBbg). Nach § 17 Abs. 2 VAGBbg kann die Eintragung nur bei der Abstimmungsbehörde erfolgen, in der die Person ihre Wohnung (bzw. Hauptwohnung) hat. Dies gilt auch für die in § 17 Abs. 1 Satz 2 VAGBbg genannten zusätzlichen Möglichkeiten.

Nach § 17a Abs. 1 Satz 2 VAGBbg kann die Abstimmungsbehörde neben dem zwingend vorgeschriebenen einen „amtlichen Eintragsraum“ (§ 17a Abs. 1 Satz 1 VAGBbg) „weitere Eintragsräume“ bestimmen. Aus § 17a Abs. 1 i. V. m. § 14 Abs. 3 VAGBbg folgt, dass solche „weiteren Eintragsräume“ nicht für die gesamte Zeit der Eintragsphase zur Verfügung stehen müssen. Es können auch mobile Bürgerbüros etc. genutzt werden, wenn diese nicht nur für kurze Zeit eingesetzt werden (§ 3 VVVBbg<sup>6</sup>).

Wichtig ist, dass nach § 17a Abs. 2 VAGBbg eine ständige Aufsicht für den Eintragsraum zu gewährleisten ist. Diese Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

*„(2) Zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Durchführung des Volksbegehrens bestimmt die Abstimmungsbehörde für jeden amtlichen Eintragsraum und für jede andere zur Beglaubigung ermächtigte Stelle, die amtliche Eintragslisten angefordert hat, geeignete Personen, die die Aufsicht führen und die sonstigen Pflichten der Aufsicht führenden Personen wahrnehmen. Die Berufung von Personen, die die Aufsicht in anderen zur Beglaubigung ermächtigten Stellen führen, bedarf der Zustimmung des jeweils Berechtigten. Die Aufsicht führende Person hat insbesondere*

- 1. die Identität der eintragungsberechtigten Personen zu prüfen und dafür Sorge zu tragen, dass sich in den amtlichen Eintragslisten ausschließlich Personen eintragen, die ihre Wohnung, bei mehreren Wohnungen, ihre Hauptwohnung, oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der oder einer Gemeinde haben, für die die Abstimmungsbehörde, die sie berufen hat, zuständig ist,*

---

<sup>6</sup> Verordnung über das Verfahren bei Volksbegehren im Land Brandenburg (Volksbegehrensverfahrensverordnung- VVVBbg) vom 30. Juni 1993 (GVBl. II S. 280), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. Mai 2012 (GVBl. II Nr. 35).

2. *während der Eintragszeit den öffentlichen Zutritt zum Eintragsraum zu gewährleisten,*
3. *für Ruhe und Ordnung im Eintragsraum Sorge zu tragen.“*

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass nach § 17a Abs. 3 VAGBbg die Vertreter der Volksinitiative (oder ihre Stellvertreter) nicht zur Aufsicht bestellt werden dürfen. Nach § 2 VVVBbg sind die aufsichtsführenden Personen durch die Abstimmungsbehörde über ihre Pflichten zu unterrichten sowie zur Neutralität und Verschwiegenheit zu verpflichten. Die Aufsichten haben sich strikt neutral zu verhalten (§ 2 Abs. 3 VVVBbg) und dürfen insbesondere keine auf ihre politische Überzeugung hinweisenden Zeichen tragen (§ 2 Abs. 4 VVVBbg).

Ergänzt wird diese Vorschrift noch um § 7 VVVBbg, wonach Zurückweisungen von Eintragungswilligen aktenkundig zu machen sind. Konkret bedeutet dies, dass hier ein streng amtsförmiges Eintragsverfahren gewählt wurde, das eine Einflussnahme auf potentiell eintragungsberechtigte Personen, sei sie für oder sei sie gegen eine Unterstützungsunterschrift gerichtet, vermeiden will.

## **2. Das Bundesrecht**

Die maßgebenden Rechtsnormen für das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag finden sich neben der verfassungsrechtlichen Grundnorm in Art. 38 GG mit den verschiedenen Wahlrechtsgrundsätzen im Bundeswahlgesetz,<sup>7</sup> für das Art. 38 Abs. 3 GG eine eigenständige Kompetenzgrundlage vorsieht. Weitere Einzelheiten, insbesondere zum technischen Ablauf der Wahl und ihrer Vorbereitung enthält die Bundeswahlordnung.<sup>8</sup>

Weder aus dem BWahlG noch aus der BWahlO ergibt sich, dass die Wahlen zum Deutschen Bundestag nicht mit anderen Vorgängen (Wahlen/Abstimmungen) verbunden werden können. So fand beispielsweise im Jahr 2009 in Brandenburg parallel zur Bundestagswahl auch die Wahl zum 5. Landtag Brandenburg statt. Entsprechend wurde es da-

---

<sup>7</sup> Bundeswahlgesetz (BWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, S. 1594), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084).

<sup>8</sup> Bundeswahlordnung (BWO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 13. Mai 2013 (BGBl. I S. 1255).

mals in Schleswig-Holstein gehandhabt.<sup>9</sup> Ähnliches gilt für die Bundestagswahl am 22. September 2013 bezüglich der parallel hierzu stattfindenden Landtagswahl in Hessen.<sup>10</sup>

§ 2 BWahlG regelt zunächst die Aufteilung des Wahlgebietes (= Gebiet der Bundesrepublik Deutschland) in Wahlkreise (gem. der Anlage zum BWahlG). Die Wahlkreise ihrerseits werden zur Stimmabgabe in Wahlbezirke aufgeteilt (§ 2 Abs. 3 BWahlG). Für diese Wahlbezirke bestimmt § 12 Abs. 1 BWO, dass in jeder Gemeinde im Regelfall mindestens ein Wahlbezirk einzurichten ist.<sup>11</sup> In Gemeinden mit mehr als 2.500 Einwohnern sind entsprechend mehr Wahlbezirk zu bilden; die einzelnen Wahlbezirke sollen nicht mehr als 2.500 Einwohner umfassen (§ 12 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 BWO). Nach § 6 Abs. 1 BWO ist für jeden Wahlbezirk ein Wahlvorstand zu bestimmen. Er besteht mindestens aus dem Wahlvorsteher, dem Stellvertreter und weiteren Personen (Beisitzer). Diese Wahlvorstände werden vor der Wahl von der jeweiligen Gemeinde bestimmt (§ 6 Abs. 3 BWO).

Neben der Aufrechterhaltung der Ordnung im Wahlraum ist maßgebliche Aufgabe des Wahlvorstandes die Kontrolle der Wahlberechtigung. Die Wahlberechtigung selbst ist in § 12 BWahlG geregelt. In der praktischen Durchführung der Wahl ist entscheidend, dass der Wähler im Wählerverzeichnis eingetragen ist (§ 14 Abs. 1 BWahlG). Das Wählerverzeichnis selbst wird von der jeweiligen Gemeindebehörde für jeden Wahlbezirk geführt (§ 17 Abs. 1 BWahlG i. V. m. § 14 Abs. 1 BWO). In dieses Verzeichnis sind die im Wahlbezirk wahlberechtigten Personen aufzunehmen. Dies sind – im Regelfall – deutsche Staatsangehörige, die wenigstens 18 Jahre alt sind und seit mindestens drei Monaten im Inland wohnhaft sind. Es zeigt sich also schon hier, dass der Kreis der Wahlberechtigten zur Bundestagswahl (18 Jahre, seit mindestens drei Monaten ansässig) und der zur Eintragung Berechtigten für einen Volksentscheid in Brandenburg (bereits ab 16 Jahren, ein Monat Ansässigkeit genügt) nicht deckungsgleich sind.

Beim eigentlichen Wahlvorgang wird die Wahlberechtigung anhand des Wählerverzeichnisses überprüft. Hierzu legt der Wahlberechtigte seine Wahlbenachrichtigung (§ 19 BWO) vor oder weist sich auf andere Art und Weise aus (§ 56 Abs. 3 BWO). Sodann wird über-

---

<sup>9</sup> Siehe hierzu etwa den entsprechenden Wikipedia-Eintrag, abrufbar unter folgendem Link: [http://de.wikipedia.org/wiki/Landtagswahl\\_in\\_Brandenburg\\_2009](http://de.wikipedia.org/wiki/Landtagswahl_in_Brandenburg_2009).

<sup>10</sup> Siehe hierzu die Verordnung über die gleichzeitige Durchführung von Landtagswahlen mit Bundestagswahlen vom 4. Juni 2013 (GVBl. S. 378).

<sup>11</sup> Eine Durchbrechung dieses Grundsatzes enthält § 12 Abs. 4 BWO für die dort genannten Fälle.

prüft, ob der Wahlberechtigte im Wählerverzeichnis eingetragen ist (§ 56 Abs. 4 BWO). Sofern dies der Fall ist, dürfen die bereits ausgefüllten Stimmzettel in die Wahlurne eingeworfen werden.

Eine bedeutsame Regelung für die hier relevante Frage der parallelen Nutzung der Wahllokale zur Bundestagswahl als (weitere) Eintragungsräume für das Volksbegehren enthält § 32 Abs. 1 BWahlG. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

**„§ 32  
Unzulässige Wahlpropaganda und Unterschriftensammlung,  
unzulässige Veröffentlichung von Wählerbefragungen**

*(1) Während der Wahlzeit sind in und an dem Gebäude, in dem sich der Wahlraum befindet, sowie unmittelbar vor dem Zugang zu dem Gebäude jede Beeinflussung der Wähler durch Wort, Ton, Schrift oder Bild sowie jede Unterschriftensammlung verboten.“*

### **3. Zwischenergebnis**

Grundsätzlich können die örtlichen Abstimmungsbehörden „weitere Eintragungsräume“ i. S. d. § 17a Abs. 1 Satz 2 VAGBbg bestimmen. Dies können – vorbehaltlich der Auslegung von § 32 Abs. 1 BWahlG – auch die nur für den Wahltag zur Bundestagswahl am 22. September 2013 vorgesehenen Wahlräume der einzelnen Wahlbezirke sein.

Problematisch ist allerdings, dass der Kreis der Wahlberechtigten zur Wahl zum Deutschen Bundestag und derjenigen, die eintragungsberechtigt zur Unterstützung des Volksbegehrens sind, nicht identisch ist. Letzterer Kreis ist größer, da er auch Personen ab 16 Jahren umfasst und zudem Personen, die erst seit einem Monat gebietsansässig sind, während die Bundestagswahl im Regelfall eine Ansässigkeit von drei Monaten voraussetzt. Ferner können bei der Bundestageswahl Personen mit einem Wahlschein wählen, die nicht im Wahlbezirk ansässig sind. Eine Eintragungsmöglichkeit für das Volksbegehren folgt aus dem Wahlschein für die Bundestagswahl aber nicht.

Für „weitere Eintragungsräume“ ist eine den Anforderungen des § 17a Abs. 2 VAGBbg (i. V. m. § 2 VVVBbg) genügende Aufsicht zu organisieren. Aufgrund der hohen Anforderungen, insbesondere an den Identitätsnachweis als Voraussetzung für die Eintragung (§ 18 VAGBbg) einerseits und an die Pflicht zur Neutralität andererseits, dürften hierfür im Regelfall nur Angehörige der Gemeinde-/Amtsverwaltung in Betracht kommen. Ob und inwieweit die nach BWahlG/BWO vorgeschriebenen Wahlvorstände diese Aufgabe „miterledigen“ können, ist daher zumindest fraglich. Insbesondere ist – wie gezeigt – für die Ein-



tragung eine gesonderte Identitätsfeststellung durchzuführen, da es keine der Wahlbenachrichtigung entsprechende „Eintragungsbenachrichtigung“ gibt. Zugleich darf die Eintragungsmöglichkeit die Durchführung des Wahlvorgangs zur Bundestagswahl nicht beeinträchtigen.

Es ist daher fraglich, ob die an sich erhofften Synergieeffekte praktisch überhaupt eintreten können. Denn die Wahlvorstände wären um die aufsichtführenden Personen nach dem VAGBbg „aufzustocken“. Als Wahlvorstand kommen grundsätzlich alle (zur Bundestagswahl) Wahlberechtigten in Betracht (§ 6 BWO). Für die Aufsichten nach § 17a Abs. 1 VAGBbg gelten weitergehende Anforderungen, weshalb diese im Regelfall aus dem Kreis der öffentlich Bediensteten zu gewinnen sind. Ferner wäre im Wahlraum oder in räumlicher Nähe hierzu die gesonderte Identitätsfeststellung nach den VAGBbg/VVVBbg zu organisieren. Die Prüfung der Wahlberechtigung nach dem BWahlG/der BWO kann diese nicht ersetzen. Es können sich daher – je nach den örtlichen Gegebenheiten – auch rein praktische und räumliche Schwierigkeiten ergeben, die im Rahmen der Ermessensentscheidung der Abstimmungsbehörde zu berücksichtigen sind. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Benennung der Wahlvorstände stets durch die Gemeinde erfolgt, Abstimmungsbehörde ist aber in amtsangehörigen Gemeinden der Amtsdirektor. Somit wird in der Praxis vor Ort auch die Bestellung der Wahlvorstände für die Bundestagswahl und der Aufsichtspersonen für den (weiteren) Eintragungsraum zumeist auseinanderfallen.

Mithin dürfte – unabhängig von der nachfolgend zu untersuchenden Frage, ob § 32 BWahlG ein entsprechendes Vorhaben grundsätzlich verbietet – schon aus den geschilderten rein praktischen Gründen eine parallele Durchführung der Bundestagswahl und des Volksbegehrens in „weiteren Eintragungsräumen“ i. S. d. § 17a Abs. 1 Satz 2 VAGBbg in den meisten Fällen nicht in Betracht kommen.

#### **4. Steht § 32 BWahlG der Einrichtung von Eintragungsräumen zwingend entgegen?**

§ 32 BWahlG könnte einer parallelen Durchführung des Eintragungsverfahrens nach dem VAGBbg in den Wahlräumen bzw. im selben Gebäude, in dem sich die Wahlräume für die Bundestagswahl befinden, aufgrund vorrangig zu beachtenden Bundesrechts (Art. 31 GG) entgegenstehen. Es spricht viel dafür, dass das Eintragungsverfahren nach den §§ 15 ff. VAGBbg unter den Begriff der „Unterschriftensammlung“ in § 32 Abs. 1 BWahlG fällt. Stüt-

zen lässt sich diese Auffassung auf den Standardkommentar zum BWahlG, der hier – in Anlehnung an die Gesetzesmaterialien – eine weite Auslegung vertritt.<sup>12</sup>

Der Wortlaut selbst enthält keine Einschränkung („... jede Unterschriftensammlung verboten.“ [Hervorhebung durch Unterzeichner]). Die Eintragung in Eintragungslisten, durch die ein Volksbegehren unterstützt wird, erfolgt durch Leistung der Unterschrift, verbunden mit Angaben zur Person (§ 18 Abs. 1 VABBBg).<sup>13</sup>

Das BWahlG dient der Konkretisierung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 GG, zu denen das Wahlgeheimnis gehört. Zum Recht, seine Wahlentscheidung gegenüber jedermann geheim halten zu können, gehört nicht nur die Möglichkeit, den Stimmzettel uneinsehbar auszufüllen und ihn verschlossen bzw. verdeckt in die Wahlurne einzuwerfen,<sup>14</sup> sondern auch der Umstand, dass nicht aus anderen im Zusammenhang mit der Wahl stehenden Vorgängen konkrete Rückschlüsse auf die Wahlentscheidung gezogen werden können.<sup>15</sup> Deshalb ist insbesondere dafür zu sorgen, dass auch von Privaten kein „Druck“ zur Offenbarung der Wahlentscheidung ausgeübt wird.<sup>16</sup> Nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Teilnahme oder auch die Nicht-Teilnahme an einem Volksbegehren Rückschlüsse auf das Wahlverhalten zur Bundestagswahl erlaubt. Bei bestimmten Themen liegen bestimmte politische Präferenzen eines Wählers zumindest nahe. Damit kann – je nach Fallkonstellation – das Wahlgeheimnis gefährdet sein.

Auch der Wahlrechtsgrundsatz der freien Wahl kann durch Unterschriftensammlungen beeinträchtigt sein. Er gewährleistet, dass die Stimmrechtsausübung ohne Zwang oder Druck im Rahmen eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses durchgeführt werden kann.<sup>17</sup> Die zusätzliche Möglichkeit zur Eintragung – etwa aufgrund einer freundlichen Nachfrage, ob dies auch noch geschehen solle, bzw. eines Hinweises des Wahlvor-

---

<sup>12</sup> Vgl. *Schreiber*, Kommentar zum BWahlG, 8. Auflage, 2009, § 32, Rn. 5. Auch in der Voraufgabe dieses Kommentars, damals noch als „Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag“ bezeichnet, finden sich praktisch parallele Überlegungen (7. Auflage, 2002, ebenfalls § 32, Rn. 5).

<sup>13</sup> Vgl. auch Mustervordrucke für das Volksbegehren gem. § 18 VVBbg, Erlass des MI vom 15. Mai 2012 (ABl. S. 810), Mustervordruck 1.

<sup>14</sup> Zu diesen Aspekten siehe etwa bei *Magiera*, in: Sachs, GG-Kommentar, 6. Auflage, 2011, Art. 38, Rn. 97, m. w. N.

<sup>15</sup> So auch Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zur damaligen Gesetzesänderung, BT-Drs 10/2834, bei I. 5., S. 25.

<sup>16</sup> So etwa *Magiera* (a. a. O., Fn. 14), am Ende.

<sup>17</sup> Hierzu *Magiera* (a. a. O., Rn. 14), Art. 38, Rn. 85.

standes, dass eine entsprechende Möglichkeit bestehe – kann zu unnötigen Irritationen führen und damit die ungehinderte Stimmabgabe beeinträchtigen. Der Grundsatz der freien Wahl ist folglich ebenfalls tangiert.

Andererseits kann vor dem Hintergrund der damaligen Gesetzgebung durchaus die Frage gestellt werden, ob das in Brandenburg sehr neutral und amtsförmig ausgestaltete und gesetzlich normierte Eintragungsverfahren nach Sinn und Zweck der Norm in deren Anwendungsbereich fallen soll. Hintergrund der Gesetzgebung waren – so *Schreiber* – die bei der zweiten Direktwahl zum Europaparlament im Jahr 1984 zu beobachtenden zahlreichen Unterschriftssammlungen im Zusammenhang mit den Wahllokalen. Dies habe für manche Wahlberechtigte zu einem „unangenehmen Druck“ geführt.<sup>18</sup> Eine solche Situation dürfte nach dem geltenden brandenburgischen Recht aber ausgeschlossen sein. Die Aufsichtspersonen sind zur Neutralität verpflichtet, Vertreter des Volksbegehrens sind von der Aufsicht ausgeschlossen. Es findet gerade keine „freie Sammlung“ statt.

Eine „Belagerung“ der Wahlwilligen im Umfeld der Bundestagswahl, wie sie damals bei den Wahlen zum Europaparlament wohl mehrfach beobachtet werden konnte, ist somit nach der Rechtslage in Brandenburg praktisch ausgeschlossen. So spricht auch *Schreiber* in einem Aufsatz aus dem Jahr 1985 – insoweit über den Wortlaut der Gesetzesmaterialien hinausgehend – von einem Verbot von (*nicht amtlichen*) Unterschriftensammlungen.<sup>19</sup> Da nach dem VAGBbg gerade ein behördlich organisiertes Verfahren festgelegt wurde, erscheint es zumindest denkbar, das Eintragungsverfahren nach dem VAGBbg schon begrifflich nicht unter die Unterschriftensammlung i. S. d. § 32 Abs. 1 BWahlG zu fassen. Diese ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass von einem Sammelnden auf den Bürger mit dem Ziel, eine Unterstützungsunterschrift zu bekommen, zugegangen wird. Dies wäre hier – wie dargelegt – aber nicht der Fall. Allenfalls könnte hier seitens der Aufsicht/Wahlvorstände der Hinweis erfolgen, dass vor Ort die Möglichkeit zur Eintragung bestehe. Eine weitere Einwirkung auf die Wähler erscheint aufgrund der Ausgestaltung des amtlichen Eintragungsverfahrens und insbesondere der strikten Neutralität der vorgeschriebenen Aufsichtspersonen ausgeschlossen.

---

<sup>18</sup> Siehe hierzu *Schreiber* in den bereits genannten Fundstellen (Fn. 12). Ferner ders. in: Novellierung des Bundestagswahlrechts, NJW 1985, S. 1433 ff, bei IV. (S. 1438).

<sup>19</sup> So *Schreiber* (a. a. O., Fn. 18), S. 1439 oben.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen:

Der Wortlaut von § 32 Abs. 1 BWahlG spricht dafür, dass die Auslegung von (amtlichen) Eintragungslisten für ein Volksbegehren in den Wahlräumen zur Bundestagswahl oder in demselben Gebäude nicht zulässig ist. Im Auslegungswege ließe sich allerdings vertreten, dass die Durchführung eines Volksbegehrens keine Unterschriftensammlung i. S. d. § 32 Abs. 1 BWahlG ist, da wegen des förmlichen Verfahrens die von ihr ausgehenden Beeinträchtigungen insbesondere der Wahlfreiheit erheblich geringer sind, als dies bei einer freien Unterschriftssammlung der Fall wäre. Hinzu kommt, dass es sich beim hier in Frage stehenden Eintragungsverfahren letztlich um eine verfahrensmäßige Konkretisierung des Teilhaberechts aus Art. 22 Abs. 2 LV handelt. Dieses Recht wird in Brandenburg als Grundrecht gewertet.<sup>20</sup> Zwar kann ein Landesgrundrecht nicht vorrangiges Bundesrecht überwinden. Bei der Frage der Auslegung des Bundesrechts kann aber durchaus die Frage der Landesgrundrechtsrelevanz im Sinne einer grundrechtskonformen Auslegung Berücksichtigung finden.

Letztlich muss die Frage aber offen bleiben. Die Entscheidung steht dem insoweit zuständigen Bundeswahlleiter zu. Eine Abstimmung mit ihm ist auch deshalb anzuraten, da ein Verstoß gegen § 32 Abs. 1 BWahlG die Wahl anfechtbar machen kann.<sup>21</sup>

## 5. Beantwortung der Fragen

1. Die Frage, ob die Wahlräume für die Bundestagswahl auch als Eintragungsräume für das aktuelle Volksbegehren „Hochschulen erhalten“ genutzt werden können, hängt entscheidend von der Auslegung des § 32 Abs. 1 BWahlG ab. Die Regelung verbietet Unterschriftensammlungen in den Wahlräumen zum Bundestag ebenso wie im selben Gebäude und unmittelbar vor dessen Zugang. Damit sollen insbesondere die Freiheit der Wahl und das Wahlgeheimnis gewährleistet werden. Der reine Wortlaut der Norm würde auch die Nutzung des Wahlraums als Eintragungsraum für Volksbegehren verbieten. Dagegen lässt sich aber mit dem Sinn und Zweck der Norm und der besonderen Ausgestaltung des amtlichen Eintragungsverfahrens nach dem VAGBbg argumentieren. Auch könnte man sich auf Art. 22 Abs. 2

---

<sup>20</sup> So ausdrücklich *Iwers*, in: Lieber, Iwers, Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, 2012, Art. 22 Anm. 3.

<sup>21</sup> So *Schreiber* a. a. O. (Fn. 12).

LV berufen, wonach es hier u. a. auch um die Verwirklichung des Beteiligungsgrundrechts aus dieser Norm geht. Eine abschließende Beantwortung dieser Frage ist jedoch nicht möglich. Sie sollte vielmehr dem insoweit zuständigen Bundeswahlleiter vorgelegt werden, da Verstöße gegen § 32 Abs. 1 BWahlG Anlass für eine Anfechtung der Bundestagswahl bieten könnten.

2. Zuständig für die Entscheidung, Wahllokale als Eintragungsräume zu nutzen, ist die örtliche Abstimmungsbehörde, mithin in amtsfreien Gemeinden der Bürgermeister, sonst der Amtsdirektor oder in kreisfreien Städten der Oberbürgermeister. Besondere Formalitäten für eine Antragstellung sind nicht vorgesehen. Vielmehr sieht das Gesetz das Ausweisen von „weiteren Eintragungsräumen“ als Entscheidung „von Amts wegen“ an. Insoweit wäre ein entsprechender Antrag rechtlich als Anregung zu verstehen.
3. Sofern trotz der rechtlichen Bedenken entsprechende „weitere Eintragungsräume“ in den Wahlräumen zur Bundestagswahl eingerichtet werden sollten, hat die Abstimmungsbehörde selbst gem. § 14 Abs. 3 Satz 2 VAGBbg auf diesen Umstand öffentlich hinzuweisen, wobei keine „ortsübliche Veröffentlichungsform“ gewählt werden muss. Die Träger des Volksbegehrens (oder andere interessierte Unterstützer) selbst können unabhängig von dieser amtlichen Information alle Möglichkeiten der Öffentlichkeitsinformation nutzen. Eine Einschränkung im unmittelbaren räumlichen Umfeld der Wahlräume ergibt sich aber aus § 32 Abs. 1 BWahlG und der Neutralitätspflicht nach § 17a Abs. 2 VAGBbg.
4. Eine „freie“ Unterschriftensammlung in räumlichem und zeitlichem Zusammenhang mit der Bundestagswahl ist rechtlich sinnlos, da nach dem VAGBbg nur Eintragungen in der amtlichen Eintragungsliste relevant und wirksam sind. Auch briefliche Eintragungsunterlagen können „nicht frei verteilt werden.“ Hier kommt nur ein sogenannter „Eintragungsschein“ nach § 14 Abs. 6 VAGBbg in Betracht, der aber vom Eintragungswilligen selbst (oder durch einen Vertreter) bei der Abstimmungsbehörde unter Nachweis seiner Eintragungsberechtigung beantragt werden muss. Diese gesetzliche Förmlichkeit schließt eine „Verteilung“ entsprechender Unterlagen aus.